



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého, PhD., a soudců Mgr. Jitky Zavřelové a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci žalobkyně **N. A., nar. . .**, bytem K., L., zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem ve společnosti AK Čechovský & Václavek, s.r.o., se sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha 1, proti žalované **Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, poštovní schránka č. 155/SO, 140 21 Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 7. 2014, č. j. MV-155604-5/SO-2013,

t a k t o :

- I. Žaloba s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odeslanou Krajskému soudu v Praze dne 28. 8. 2014, domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 29. 7. 2014, č. j. MV-155604-5/SO-2013 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo k jejímu odvolání změněno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“), ze dne 14. 10. 2013, č. j. OAM-45591-26/DP-2011, jímž byla zamítnuta žádost žalobkyně o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění zákona č. 103/2013 Sb. (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Změna však spočívala pouze v doplnění výroku o text „neboť se cizinka na požádání ministerstva nedostavila k pohovoru“, tudíž po obsahové stránce bylo rozhodnutí ministerstva v podstatě potvrzeno.

Žalobkyně v žalobě namítala, že napadené rozhodnutí a předcházející správní řízení jsou rozporné s ustanoveními § 2 odst. 3 a 4, § 3, § 68 odst. 3 a § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a § 174a zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně namítá nedostatečné vypořádání odvolacích námitek, zejména pokud jde o skutečnost, že se žalobkyně se nedostavila k pohovoru. Ačkoliv je zákon o pobytu cizinců svým způsobem komplexní úpravou, je třeba na instituty, které nejsou upraveny ve svém celku, použít správní řád, v daném případě ustanovení o provádění důkazu výsledkem svědka, respektive ustanovení určená k zajištění účelu a průběhu řízení (§ 59). Žalobkyně namítá, že ministerstvu zaslala omluvu vždy bezprostředně poté, co se dozvěděla o nemožnosti účastnit se výslechu. Žalobkyně již v odvolání namítala, že nebylo její chybou, že se nedostavila k provedení výslechu, z něhož se vždy řádně omluvila. Žalovaná přičítá nečinnost ministerstva k tíži žalobkyně, neboť ji společně s jejím právním zástupcem v napadeném rozhodnutí označuje za toho, kdo maří průběh řízení. Žalobkyně se dvakrát omluvila z provádění úkonu, ministerstvo naproti tomu vedlo řízení 24 měsíců namísto dvou měsíců. Žalovaná nemůže tvrdit, že bylo nezbytné žádost zamítnout, neboť bylo vydáno opatření proti nečinnosti, účastník se omluvil z provedení úkonu, tedy mařil průběh řízení a již nebyl čas vyčkávat. Tento postup odporuje základním zásadám činnosti správních orgánů, zejména zásadám obsaženým v § 2 odst. 3 a 4 a § 4 odst. 4 správního řádu. Je běžnou skutečností, že advokátům nejsou všechny úkony plánovány na měsíce dopředu, ale o některých je informován pouze s předstihem několika dní nebo dokonce hodin. Pokud správní orgán dovozuje, že účastník řízení se snaží záměrně prodlužovat řízení, nemá toto tvrzení žádnou oporu ve skutečnosti. Omluva žalobkyně z prováděného procesního úkonu měla reálný základ a nebyla mařením průběhu řízení, ale vycházela z reality. Nelze rovněž přičítat k tíži žalobkyně, že po dvou letech trvajících řízení nejsou jí předložené dokumenty aktuální.

Judikatura k možnosti advokáta omluvit se z jednání u soudu citovaná v napadeném rozhodnutí je podle žalobkyně nepřiléhavá, neboť z provádění úkonu se neomlouval její zástupce, nýbrž žalobkyně, která si přála být zvoleným zástupcem zastoupena, a právo na zastoupení patří mezi základní práva. Tato judikatura se navíc týká možnosti omluvy z jednání, u nichž obecně nejsou připuštěny výjimky a je možné je odročit jen z důležitých důvodů, za které skutečně nelze považovat kolizi právního zástupce. Jinak tomu však je v případě provádění důkazu výsledkem svědka, pro který jsou přímo zákonem zakotveny podmínky, za nichž se svědek může omluvit. V případě, že se z provádění úkonu omluví a má pro to závažné důvody, je nezbytné úkon odložit na jiný termín. Ministerstvo postupuje tak, že v podstatě vylučuje možnost účastníka řízení se z provádění výslechu omluvit. Tento závěr však jednoznačně odporuje § 59 správního řádu, který jednoznačně zakotvuje možnost omluvy osoby předvolané k provádění úkonu. Pokud tedy ministerstvo nepřijalo omluvu žalobkyně, aniž by přezkoumatelně zdůvodnilo, proč nerespektovalo důvody, které účastníka řízení k učinění omluvy vedly, postupovalo podle žalobkyně v rozporu se zákonem a jeho rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné.

Žalovaná a ministerstvo podle žalobkyně také nezjistily skutečný stav věci. Pokud ministerstvo považovalo provedení výslechu za stěžejní důkaz pro rozhodnutí, nelze rozhodnout bez provedení tohoto důkazu, aniž by správní orgán tento postup jakkoliv zdůvodnil. Správní řád v § 52 stanoví povinnost provést důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Této své povinnosti se přitom ministerstvo nemůže zbavit poukazem na skutečnost, že výslech nebyl proveden pro překážku na straně žalobkyně. Žalobkyně se nebránila provedení důkazu výsledkem svědka, ani provedení tohoto důkazu jinak nehatila. Rovněž tak ani nedošlo k tomu, že by se výslechu bez náležité omluvy nezúčastnila.

Podle žalobkyně se ministerstvo a žalovaná rovněž nedostatečně vypořádaly s přiměřeností rozhodnutí, protože za tím účelem neprovedly prakticky žádné zjištění skutečného stavu věci. Ministerstvo a žalovaná neprovedly žádná zkoumání a vyšly toliko z údajů uvedených v žádosti o prodloužení povolení k pobytu. Žalobkyně neměla vůbec možnost se k této otázce vyjádřit, protože nebyl proveden výslech, který právě obvykle slouží k ověření těchto vazeb na území. Navíc otázka přiměřenosti rozhodnutí není vázána toliko na pobyt rodinných příslušníků žalobkyně na území ČR a je třeba vážit kritéria uvedená v § 174a zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutí je tedy v otázce přiměřenosti nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Žalovaná ve svém vyjádření nejprve stručně zrekapitulovala dosavadní průběh řízení a obsah žaloby. Uvedla, že ustanovení § 59 správního řádu, kterého se žalobkyně dovolává, vyžaduje omluvu ze závažných důvodů, nikoliv jakoukoliv omluvu. Výklad „závažných důvodů“ pro omluvu z jednání obsažený v judikatuře citované v napadeném rozhodnutí je použitelný i pro případ žalobkyně. Je nerozhodné, zda se z výsledku omluvila žalobkyně či advokát. V předvolání byla žalobkyně řádně poučena, že důsledkem nedostavení se k výsledku bez vážného důvodu může být zamítnutí její žádosti. Zástupce žalobkyně neuvedl žádné konkrétní údaje o tom, proč se nemůže výsledku zúčastnit, ani z jakého důvodu neřešil situaci substitucí. Přitom nebylo možno přikročit ani k předvedení žalobkyně k výsledku, neboť z pobytové kontroly bylo zjištěno, že se v dané nemovitosti dlouhodobě nikdo nezdržuje. Důvodnost námitky, že nebyl zjištěn stav věci, by znamenala, že zamítnutí žádosti z důvodu nedostavení se k výsledku by bylo prakticky nemožné. Účastníka řízení ministerstvo předvolává z důvodu, že je třeba blíže objasnit některé otázky spojené se žádostí a pobytem žadatele na území ČR. V případě žalobkyně se jednalo o otázky místa faktického pobytu žalobkyně a faktické činnosti v obchodní společnosti, jíž je jednatelkou. Pakliže se výsledku vyhýbala, je zřejmé, že ministerstvo nemůže zjistit skutečnosti, které se mělo v rámci výsledku dozvědět. Námitky nepřiměřenosti rozhodnutí mohla žalobkyně uplatnit písemnou cestou kdykoliv v průběhu řízení o její žádosti. Žádnou takovou námitku však neuvedla, a to ani v rámci vyjádření se k podkladům před vydáním rozhodnutí. Žalobkyně proto navrhla, aby soud žalobu zamítl.

V průběhu jednání žalobkyně upozornila na kontrast mezi dlouhodobou nečinností správních orgánů a v návaznosti na vydané opatření proti nečinnosti náhlou snahou ministerstva rozhodnout v co nejkratší lhůtě a s tím spjatým přehlížením omluv uplatněných žalobkyní, které přitom bylo zbytečné, protože ministerstvo i tak nesplnilo uloženou povinnost rozhodnout do 30 dnů. V této souvislosti považuje nečinnost správních orgánů za relevantní námitku, která zpochybňuje přiléhavost aplikace ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců na její případ. Zopakovala též, že ministerstvo ji předvolávalo k výsledku ve smyslu § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, zatímco aplikované ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců se týká nedostavení se žadatele k pohovoru. Jedná se o odlišné procesní instituty. Navíc žalobkyně o předvolání nebyla ani jednou vyrozuměna, protože zásilky nevyzvedla. Přitom se jedná o úkon, u něž je nezbytná osobní přítomnost žalobkyně, a proto bylo nezbytné předvolání doručit přímo jí.

Soud po zjištění, že žaloba je včasná a jsou splněny i další podmínky jejího věcného projednání, napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů přezkoumal a dospěl k závěru, že podaná žaloba je nedůvodná.

Ze správního spisu soud zjistil, že žalobkyně podala k ministerstvu dne 15. 6. 2011 žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání (účasti v právnické osobě). Dne 13. 2. 2013 žalobkyně požádala o uplatnění opatření proti nečinnosti. Žalovaná pak opatřením ze dne 6. 3. 2013 přikázala ministerstvu, aby do 30 dnů vydalo

rozhodnutí o žádosti žalobkyně. Opatřením ze dne 18. 3. 2013 ministerstvo vyzvalo žalobkyni k odstranění vad žádosti a poskytlo jí k tomu lhůtu 30 dnů, na kterou usnesením z téhož dne přerušilo řízení. Žalobkyně dne 22. 4. 2013 doložila některé z dokladů a zároveň požádala o prodloužení lhůty k odstranění dalších vad žádosti. Ministerstvo usnesením ze dne 24. 4. 2013 žalobkyni vyhovělo a tuto lhůtu prodloužilo o dalších 30 dnů. Žalobkyně dne 9. 5. 2013 doložila k žádosti další doklady. Opatřením ze dne 9. 5. 2013 ministerstvo vyrozumělo žalobkyni, že pokračuje v řízení o její žádosti. K dožádání ministerstva provedla Policie ČR pobytovou kontrolu v místě hlášeného pobytu žalobkyně. Ze sdělení Policie ČR ze dne 30. 5. 2013 vyplývá, že při kontrole provedené téhož dne bylo v místě hlášeného pobytu žalobkyně zjištěno, že se jedná o patrový rodinný dům, jehož schránka ani zvonek nejsou označeny, že v době kontroly nebyl nikdo z rodiny přítomen, na zvonění nikdo nereagoval; podle Policie ČR je patrné, že se rodina v domě dlouhodobě nezdržuje, dům je opuštěný, okna zatažena žaluziemi, zahrada je dlouhodobě neudržovaná; sousedé nebyli v době kontroly zastíženi.

Opatřením ze dne 11. 6. 2013 ministerstvo předvolalo žalobkyni k výsledku na 19. 7. 2013 s poučením, že pokud se bez vážného důvodu nedostaví, bude její žádost zamítnuta. Žalobkyně nebyla na adrese hlášeného pobytu zastížena a zásilka se jako nevyzvednutá (s poznámkou o zanechání oznámení uložení zásilky a po uplynutí úložní doby) vrátila zpět ministerstvu. O výsledku žalobkyně byl vyrozuměn opatřením ze dne 11. 7. 2013 rovněž její zástupce. Dne 15. 7. 2013 bylo ministerstvu doručeno podání žalobkyně, kterým se prostřednictvím svého zástupce omluvila z provedení výsledku a požádala o stanovení nového termínu z důvodu „nepřítomnosti právního zástupce“, na jehož účasti žalobkyně trvala. Ministerstvo žádosti žalobkyně o provedení výsledku v jiném termínu vyhovělo a opatřením ze dne 22. 7. 2013 se shodným poučením ji opět předvolalo k výsledku, a to na 13. 8. 2013. Písemnost se opětovně vrátila ministerstvu dne 12. 8. 2013 jako nevyzvednutá. Opatřením ze dne 22. 7. 2013 byl o výsledku vyrozuměn rovněž zástupce žalobkyně. Dne 9. 8. 2013 se žalobkyně podáním učiněným prostřednictvím svého zástupce opětovně omluvila z provedení výsledku z důvodu „kolize právního zástupce“, na jehož účasti u jednání trvala. Ministerstvo následně opatřením ze dne 29. 8. 2013 vyrozumělo žalobkyni o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Této možnosti prostřednictvím svého zástupce (v tomto případě dále zastoupeného) využila.

Dne 20. 9. 2013 bylo ministerstvu doručeno vyjádření žalobkyně, ve kterém poukazuje na skutečnost, že žádost podala v roce 2011 a byly k ní doloženy všechny doklady. Ministerstvo však po dobu téměř dvou let neučinilo žádný úkon a nedostatky žádosti byly způsobeny neaktuálností dokladů. Z toho dovozuje nezákonnost postupu ministerstva. Z provedení výsledku se žalobkyně a její zástupce s předstihem omluvili a pro případ nezbytnosti žalobkyně požádala o stanovení nového termínu výsledků a vyjádřila připravenost se správním orgánem spolupracovat.

Ministerstvo rozhodnutím ze dne 14. 10. 2013 žádost žalobkyně podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zamítlo. V odůvodnění mimo jiné odkázalo na zjištění Policie ČR při pobytové kontrole ze dne 30. 5. 2013. Tato kontrola podle ministerstva vedla k potřebě zjistit, zda se žalobkyně nedopustila či nedopouští obcházení zákona s cílem získat povolení k dlouhodobému pobytu. Proto podle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců dvakrát předvolalo žalobkyni k výsledku, o čemž byl vyrozuměn rovněž její zástupce. V obou případech se z těchto úkonů žalobkyně omluvila a požádala o stanovení nového termínu. Ministerstvo však dospělo k závěru, že tím, že se žalobkyně nedostavila k výsledku, byl naplněn důvod pro zamítnutí její žádosti stanovený v § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutí bylo doručeno

žalobkyni 16. 10. 2013. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně dne 25. 10. 2013 odvolání, které bylo výzvě ministerstva doplněno podáním ze dne 25. 11. 2013. Napadeným rozhodnutím žalovaná rozhodnutí ministerstva změnila tak, že doplnila výrok o text „neboť se cizinka na požádání ministerstva nedostavila k pohovoru“. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 30. 07. 2014.

Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu přijímá a rozhoduje o ní ministerstvo. Na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3, § 46 odst. 7 a 8 a § 47 vztahuje obdobně.

Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nelze dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37).

Podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza, za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza. Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přihlíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.

Podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců ministerstvo cizinci dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území, neudělí, jestliže se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit.

Podle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je správní orgán oprávněn vyslechnout účastníka řízení, je-li to nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci, zejména pro posouzení, zda se nejedná o obcházení tohoto zákona cizincem s cílem získat oprávnění k pobytu na území, zejména zda účelově neuzavřel manželství nebo zda jeho účelově prohlášeným souhlasem nebylo určeno otcovství. Účastník řízení je povinen vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet. Správní orgán účastníka řízení před výsledkem poučí o důsledcích odmítnutí výpovědi a nepravdivé nebo neúplné výpovědi.

V projednávané věci existuje zejména spor o to, zda skutečnost, že se žalobkyně výše uvedeným způsobem omluvila z provedení výsledku, k němuž byla předvolána, představovala důvod pro zamítnutí její žádosti, a zda se žalovaná v tomto ohledu dostatečně vypořádala se všemi odvolacími námitkami. Tyto žalobní body shledal soud nedůvodnými.

Ministerstvo a zejména žalovaná přezkoumatelným způsobem uvedly, proč byl v případě žadatelky aplikován § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Ministerstvo v odůvodnění svého rozhodnutí uvedlo, že žalobkyně byla opakovaně předvolána k výsledku, ze kterého se však omluvila a ke kterému se nedostavila. V odvolání žalobkyně uvedla, že nedošlo k tomu, že by se bez náležité omluvy nezúčastnila výsledku, ale tento byl vždy rušen na základě řádné omluvy s ohledem na kolizi případů zástupce, který chtěl být osobně přítomen prováděnému výsledku. Touto námitkou se žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí řádně zabývala a na základě judikatury Ústavního soudu dospěla k závěru, že je věcí advokáta, aby si výkon advokacie zařídil takovým způsobem, aby dostal svým povinností, k nimž se klientovi smluvně zavázal. Omluva advokáta služební cestou nebo nařízeným jednáním u soudu není důvodná, neboť advokát si může zajistit „substituta“ na

jednom z jednání. Zároveň žalovaná poukázala na to, že omluvy byly natolik neurčité, že ministerstvo nemohlo ověřit, zda jsou relevantní.

Z právní úpravy obsažené v zákoně o pobytu cizinců plyne, že ministerstvo žádost o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu zamítne, jestliže se cizinec na požádání ministerstva nedostaví k pohovoru. Ministerstvo v odůvodnění rozhodnutí ze dne 14. 10. 2013 dostatečně vysvětluje, že „pohovorem“ ve smyslu § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců je třeba rozumět rovněž „výslech“ podle ustanovení § 169 odst. 2 tohoto zákona. Rovněž žalovaná užívá oba pojmy v odůvodnění napadeného rozhodnutí jako synonyma a soud se s takovým výkladem ztotožňuje (srov. obdobně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 12. 2011, č. j. 11 A 252/2010-41).

Zdejší soud nesouhlasí se žalobkyní v názoru, že § 59 správního řádu v jejím případě bránil zamítnutí žádosti o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu z důvodů uvedených v § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť se jedná o nesprávný výklad vzájemného vztahu těchto dvou ustanovení. Ustanovení správního řádu se na řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu použijí, nestanoví-li zákon o pobytu cizinců jinak (srov. § 1 odst. 2 správního řádu). Zákon o pobytu cizinců je tak předpisem speciálním vůči obecné úpravě obsažené ve správním řádu. O předvolání zákon o pobytu cizinců zvláštní ustanovení neobsahuje. Z § 59 správního řádu tak pro žadatele vyplývá povinnost dostavit se včas na určené místo (tedy i v rámci výslechu podle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Pokud tak nemůže žadatel ze závažných důvodů učinit, je povinen se bezodkladně omluvit, a to s uvedením důvodů. Jestliže se žadatel uvedeným způsobem omluví, je třeba takovou omluvu považovat za náležitou a kupříkladu nebude možné žadatele předvést (srov. § 60 správního řádu). Bez dalšího to však neznamená, že se žalobkyně vyvázala zcela ze své povinnosti součinnosti a zabránila tak zamítnutí žádosti z důvodů uvedených v § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

Tomuto závěru přitom nesvědčí pouze uvedený vztah zákona o pobytu cizinců a správního řádu, nýbrž rovněž systematický výklad zákona o pobytu cizinců. Ten na několika místech výslovně počítá s případy, kdy jsou zde důvody, pro které není možné učinit určitý procesní úkon a které jsou takové povahy, že je třeba k nim přihlížet a neučinění daného úkonu prominout. Tak například pokud podání žádosti o prodloužení doby pobytu na území na dlouhodobé vízum nebo prodloužení doby platnosti dlouhodobého víza anebo žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo o prodloužení doby jeho platnosti zabrání „důvody na vůli cizince nezávislé“, je cizinec oprávněn žádost podat v určité lhůtě po zániku těchto důvodů [srov. § 47 odst. 1 a § 60 odst. 3 zákona o pobytu cizinců]. Zákon o pobytu cizinců přitom výslovně pamatuje i na situace, kdy se žadatel – cizinec „bez vážného důvodu“ nedostaví k výslechu. Takový případ představuje důvod pro zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu [srov. § 75 odst. 1 písm. d) a § 87k odst. 1 písm. f)] nebo žádosti o povolení k přechodnému pobytu [srov. § 87e odst. 1 písm. d)]. Existence vážného důvodu, pro který se žadatel k výslechu nedostavil, tak znemožňuje žádost o povolení k trvalému či přechodnému pobytu pro tyto případy zamítnout. Pro žádost o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu to však bez dalšího neplatí, neboť pokud by to bylo úmyslem zákonodárce, jistě by to bylo shodně jako v předchozích případech výslovně upraveno. Z § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců však nic takového nevyplývá, neboť o „vážných důvodech“ citované ustanovení nehovoří. V tomto ohledu jsou zřetelně požadavky zákona na žadatele o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu přísnější než u povolení k pobytu trvalému či přechodnému (srov. obdobně též např. rozdíly v povinnosti zkoumat přiměřenost při rušení pobytu z důvodu ztráty bezúhonnosti cizince). Uvedené má přitom svoji logiku, srovnáme-li povahu jednotlivých druhů pobytu z hlediska různé předpokládané

intenzity vztahu cizince k ČR a z toho plynoucí dopady rozhodnutí do jeho právní sféry. Procesní úprava v případě řízení o trvalém pobytu je k žadateli „šetrnější“, než je tomu v případě řízení o dlouhodobém pobytu.

Uvedené však neznamená, že jakékoliv nedostavení se k výsledku v řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu může mít za následek zamítnutí žádosti o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu. Takový výklad by byl v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů (např. zásadou vstřícnosti či povinnosti umožnit dotčeným osobám uplatňování jejich práv – srov. § 4 správního řádu). Zároveň je třeba přihlídnout k tomu, že v projednávané věci šlo o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a že v takovém případě je podání žádosti možné i ve lhůtě po odpadnutí důvodů na jeho vůli nezávislých. Bylo by tak absurdní, aby v případě pro „důvody na vůli cizince nezávislé“ cizinec mohl žádost podat se zpožděním, ale z obdobných důvodů se nemohl omluvit z provedení výsledku.

Pro to, aby žadatel zamezil zamítnutí žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, by však musely být splněny dvě podmínky. Zaprvé by žadatel musel bezodkladně ministerstvu uvést a pokud možno doložit zcela konkrétní (tj. ověřitelné) důvody, pro které se nemůže k výsledku dostavit. Zadruhé by tyto důvody musely být natolik závažnými, že by objektivně zcela vylučovaly účast cizince na provedení výsledku. Pokud na jednu stranu s ohledem na základní zásady činnosti správních orgánů vůbec připustíme existenci takových důvodů, musí se na stranu druhou s ohledem na absenci výslovného ustanovení v § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců jednat o důvody závažnější než v případech, na které zákon výslovně pamatuje v jiných situacích (viz výše). Ze systematického výkladu zákona o pobytu cizinců tak plyne, že se musí jednat nejen o důvody „vážné“, ale zároveň důvody „na vůli cizince nezávislé“. Mezi ty budou kupříkladu spadat důvody zdravotní (rizikové těhotenství, závažné onemocnění či závažný úraz). Posouzení existence těchto podmínek je přitom na ministerstvu, podléhá však následnému přezkumu správního soudu.

V případě žalobkyně uvedené podmínky splněny nebyly. Kromě toho, že povšechné tvrzení o „nepřítomnosti zástupce“ či o „kolizi zástupce“, jež není ničím doloženo, nepředstavuje řádnou omluvu, jež by vůbec umožňovala ministerstvu posoudit a ověřit vážnost uplatňovaných důvodů, nepovažuje soud tyto důvody ani za vážné a na vůli žadatelky nezávislé důvody, které by zcela vylučovaly její účast na výsledku. Je věcí vztahu mezi žalobkyní a jejím zástupcem, jak bude žalobkyni zástupcem poskytována právní pomoc. Zástupce žalobkyně si jako advokát se zaměřením na cizinecké právo (www.cak.cz) musel být vědom rizika, že nedostavení se k výsledku může vést k zamítnutí žádosti žalobkyně. Pokud tedy chtěla žalobkyně, aby jí u výsledku byla poskytována právní pomoc, měl se zástupce nechat v souladu s § 26 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění zákona č. 202/2012 Sb. zastoupit jiným advokátem (ať již ze společnosti, jejímž je společníkem, či jiným), nebo se nechat zastoupit při jiném úkonu nebo činnosti, který měl představovat důvod kolize, tak, aby mohla být žalobkyni právní pomoc poskytnuta. Pouhé žalobkyní subjektivně vnímané důvody nemožnosti účasti na jednání spočívající v „nepřítomnosti zástupce“, resp. „kolizi zástupce“, vůbec nevylučují účast samotné žalobkyně na výsledku a jeho provedení. Na tom nic nemění ani fakt, že v předvoláních byla žalobkyně o možnosti se omluvit výslovně poučena. Poučení totiž zmiňovalo, že se musí jednat o důvod vážný.

Pokud by i byla situace taková (což ovšem z učiněných omluv vůbec nevyplývá), že přes veškerou snahu zástupce se mu substituta obstarat nepodařilo, měla se žalobkyně k výsledku dostavit, tyto skutečnosti uvést a pro tento účel požádat o provedení výsledku v jiném (třeba konkrétně určeném a zástupci vyhovujícím) termínu. Žalobkyně se mohla

rovněž nechat pro tento úkon zastoupit jinou osobou než tehdejším zástupcem. Pokud by tak žalobkyně učinila, nemohla by být z uvedeného důvodu její žádost zamítnuta. Bylo by pak na ministerstvu, aby posoudilo žalobkyní tvrzené skutečnosti a její návrhy s ohledem na její ústavní právo na právní pomoc. V případě, že by je vyhodnotilo jako nedůvodné, mohlo by provést její výslech v nepřítomnosti zástupce a bylo by na něm případně takový postup obhájit v odvolacím či soudním řízení. Protože takto žalobkyně nepostupovala, správní orgán zcela oprávněně bez dalšího její žádost zamítl. Přitom je třeba pozitivně kvitovat skutečnost, že tak neučinil již při první příležitosti, nýbrž první nedostatečnou omluvu ještě ve snaze o šetrný přístup akceptoval a k zamítnutí z tohoto důvodu přistoupil až v situaci, kdy se žalobkyně (resp. její zástupce) takto nekonkrétně a neověřitelně omluvila i v reakci na následné předvolání.

Pokud je namítáno, že k předvoláním nelze přihlížet, protože je žalobkyni nepřevzala, jedná se o námitku nedůvodnou. Podstatné je, že předvolání byla doručována na adresu, na níž měla žalobkyně hlášený pobyt (ostatně k této adrese dokládala i potvrzení o zajištění ubytování) a že došlo uplynutím úložní lhůty k jejich platnému doručení. V takové situaci je třeba v souladu s ustanovením § 24 odst. 1 správního řádu vycházet z toho, že jí předvolání byla doručena, tj. že měla možnost se s jejich obsahem seznámit.

Soud sice souhlasí se žalobkyní v tom smyslu, že jí nemůže být přičítána k tíži nepřiměřená délka řízení před ministerstvem, z toho vyplývající neaktuálnost některých dokladů či uplatnění opatření proti nečinnosti. Byť tyto okolnosti žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí – snad poněkud nepřesně – dává do souvislosti s omluvou žalobkyně z provedení výslechu a možností provést výslech v novém termínu, uvedené skutečnosti ovšem nepředstavují důvod zamítnutí žádosti žalobkyně. Ministerstvo vyzvalo žalobkyni k odstranění vad žádosti po 21 měsících od zahájení řízení a důsledky této jeho nečinnosti se nemohou negativně projevovat v postavení žalobkyně. Zákon o pobytu cizinců totiž nespojuje s nedodržením lhůty pro vydání rozhodnutí žádný právní následek (např. ve formě fikce vyhovění žádosti o povolení k pobytu či jeho prodloužení). Ze správního spisu přitom vyplývá, že žalobkyně na uvedenou výzvu reagovala a snažila se doložit všechny požadované dokumenty. Tato její součinnost ji však nezbavovala povinnosti dostavit se na předvolání ministerstva k výslechu. Z rozhodnutí ministerstva, jakož i z napadeného rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že základ pro zamítnutí žádosti představovala nedostatečnost omluvy a v ní uvedených důvodů a s tím související nedostavení se k výslechu. Nečinnost ministerstva a uplatnění opatření proti nečinnosti ze strany žalované na naplnění těchto důvodů nemají vůbec žádný vliv.

Námitku žalobkyně stran nesprávně zjištěného skutkového stavu soud rovněž shledal jako nedůvodnou. Žádost žalobkyně byla zamítnuta z důvodu, že se na požádání ministerstva nedostavila k pohovoru. Zde tedy ministerstvo a žalovaná zjišťování skutkového stavu omezují na okolnosti týkající se naplnění skutkové podstaty tohoto jednání (např. zda ministerstvo „požádalo“ a zda se žalobkyně skutečně „nedostavila“). Ministerstvo a žalovaná však nemají povinnost zjišťovat skutkový stav v takovém rozsahu, v jakém by tak činili, kdyby žádost žalobkyně posuzovaly věcně. Zjišťovat skutkový stav tak měly ministerstvo a žalovaná jednak ve vztahu k důvodu zamítnutí žádosti uvedeném v § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců a jednak ve vztahu ke splnění podmínky, že důsledky jejich rozhodnutí budou přiměřené z hlediska důvodů zamítnutí žádosti (k rozsahu této povinnosti však srov. dále). Nad uvedený rámec ministerstvo ani žalovaná neměly povinnost skutkový stav zjišťovat a soud nedospěl k závěru, že by v tomto ohledu byl skutkový stav zjištěný nesprávně.

Co se týče povinnosti zjistit skutkový stav ve vztahu k posuzování přiměřenosti rozhodnutí ministerstva a napadeného rozhodnutí a samotné otázky přiměřenosti, ani tyto námitky žalobkyně soud neshledal důvodnými. Povinnost ministerstva a žalované při rozhodování podle § 37 odst. 2 posuzovat přiměřenost zejména vzhledem k soukromému a rodinnému životu cizince je mimo jiné vedena snahou naplnit závazky vyplývající z norem mezinárodního práva (čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod). V této souvislosti však zdejší soud připomíná, že z citované mezinárodní smlouvy vyplývá povinnost posoudit možný dopad do práva jednotlivce, jestliže tento hájitelným způsobem tvrdí (angl. *has an arguable claim*), že existují důvody se domnívat, že toto právo bude porušeno [srov. Evropský soud pro lidská práva: Leander proti Švédsku, rozsudek ze dne 26. 3. 1987, stížnost č. 9248/81, § 77 písm. a)]. Kromě toho mělo předcházející správní řízení povahu řízení o žádosti, v jehož rámci neplatí tak striktní požadavky pro vyhledávání rozhodných skutečností jako v případě řízení z moci úřední, zejména řízení o správním deliktu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115). Žalobkyně tak měla v předcházejícím řízení povinnost poskytovat správnímu orgánu potřebnou součinnost při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí (§ 50 odst. 2 správního řádu). Měla tedy rovněž uvést všechny skutečnosti rozhodné z hlediska posouzení jejího soukromého a rodinného života na území ČR.

Ačkoliv měla žalobkyně po celou dobu řízení před ministerstvem možnost uvést rozhodné skutečnosti, neučinila tak, a to ani ve lhůtě pro seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí. Nelze proto vytýkat ministerstvu či žalované, že vycházely pouze ze skutečností obsažených ve správním spise či cizineckém informačním systému. Už vůbec pak ministerstvu nelze vyčítat, že za účelem posouzení přiměřenosti neprovedlo se žalobkyní výslech (srov. výše). Konkrétní a dostatečné skutečnosti potenciálně relevantní z hlediska zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně neuvedla ani v odvolání, ani v žalobě. Omezila se pouze na tvrzení o nesprávném posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí ministerstva a nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Žalobkyně se tak nesnažila žádným způsobem rozhodné skutečnosti tvrdit, ale ani prokázat a předložit tak správním orgánům hájitelné a podložené tvrzení o zásahu do svého soukromého a rodinného života. Žalovaná se s odvolací námitkou žalobkyně stran posouzení přiměřenosti rozhodnutí ministerstva přezkoumatelným způsobem vypořádala a dospěla k závěru o přiměřenosti zásahu do jeho soukromého a rodinného života. Lze souhlasit se žalobkyní v tom smyslu, že pro ministerstvo a žalovanou z § 37 odst. 2 zákona o pobytu cizinců vyplývá povinnost posoudit přiměřenost rozhodnutí rovněž s ohledem na jiná kritéria, než je soukromý a rodinný život. Okolnosti, které by pro takovou nepřiměřenost mohly svědčit, by však žalobkyně opět musela hájitelným způsobem tvrdit, jinak ministerstvo a žalovaná přihlédnou jen k těm skutečnostem, které vyplývají ze správního spisu a jimi spravovaných systémů, či skutečnostem jinak jim známým. Žalobkyně však o konkrétních skutečnostech, které by v tomto ohledu mohly být relevantní, mlčí. Bez patřičného tvrzení žalobkyně v tomto směru uvedená povinnost ministerstva či žalované z právní úpravy neplyne. Napadené rozhodnutí je ve spojení s rozhodnutím ministerstva co do posouzení jejich přiměřenosti zcela přezkoumatelné a soud ani s ohledem na žalobní tvrzení neshledal, že by ministerstvo či žalovaná přiměřenost zejména s ohledem na soukromý a rodinný život žalobkyně posoudily v rozporu s § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

S ohledem na uvedené soudu nezbylo než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně v řízení úspěšná nebyla, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, která byla

v řízení úspěšná, žádné náklady přesahující rámec její běžné administrativní činnosti nevznikly. Proto soud rozhodl tak, že žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 15. dubna 2016

JUDr. Milan Podhrázký, PhD., v. r.
předseda senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová